

**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 59 17  
justiz@lu.ch  
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD

per E-Mail

[annemarie.gasser@bj.admin.ch](mailto:annemarie.gasser@bj.admin.ch)

Luzern, 15. Februar 2022

Protokoll-Nr.: 214

**Strafrecht. Verordnung über das Strafregister-Informationssystem  
VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. November 2021 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zum Entwurf der Strafregisterverordnung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns im Namen und Auftrag des Regierungsrates wie folgt:

**1. Einleitung**

Am 17. Juni 2016 hat das Parlament der Gesamtrevision des Strafregisterrechts für natürliche Personen zugestimmt und das neue Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz) verabschiedet. Die Totalrevision verfolgt das Ziel, durch einen massvoll erweiterten Zugang die Sicherheit zu verbessern, eine datenschutzkonforme Regelung auf Gesetzesebene zu schaffen und eine effizientere Datenbearbeitung zu ermöglichen. Wir können uns diesen Zielen anschliessen und begrüssen daher den umfassenden Neubau der veralteten Datenbank VOSTRA. Es ist auch richtig, die Rechtsgrundlagen des Strafregisterrechts auf Verordnungsebene einer Totalrevision zu unterziehen. Der vorliegende Entwurf zur neuen Strafregisterverordnung enthält die nötigen Ausführungsbestimmungen zum Strafregistergesetz und regelt ergänzend, wie Daten in der neuen VOSTRA-Datenbank künftig bearbeitet werden. Sie bilden zusammen mit dem Strafregistergesetz den rechtlichen Rahmen für den zu realisierenden Neubau des Strafregister-Informationssystems VOSTRA.

## **Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs der StReV**

### *zu Artikel 7 Sonderregeln für die Änderung oder Entfernung von identifizierenden Angaben zur Person*

Anhang 9 der Strafregisterverordnung enthält eine umfassende Regelung, wie Personendaten zu bearbeiten sind. Neu können Haupt-Personendaten (Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Nationalität, Geburtsort, Elternnamen, AHV-Nummer) von den Nutzerinnen und Nutzern automatisch aus der Datenbank «Unique Person Identification Database» (UPI) der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) übernommen werden. Verfügt eine Person bei der Erfassung in VOSTRA noch über keine AHV-Nummer, können die Haupt-Personendaten in VOSTRA erfasst und der UPI-Datenbank übermittelt werden. Wird aufgrund der VOSTRA-Erfassung eine AHV-Nummer zugeteilt, so ist VOSTRA das Quellregister für die UPI-Datenbank.

Wir begrüssen die systematische Verwendung der AHV-Nummer. Personen sind dadurch eindeutig identifizierbar und es können Doppeleinträge im System verhindert werden. Damit minimiert sich die Gefahr, dass für eine eingetragene Person ein leerer Auszug erstellt wird. Nach Artikel 11 Absatz 3 Strafregistergesetz darf der Bundesrat bei Personendaten vom Grundsatz abweichen, wonach eine Behörde ausschliesslich die von ihr selbst erfassten Daten ändern oder entfernen darf. Unseres Erachtens wird diese Kompetenz zu häufig beansprucht und die eintragenden Behörden zu stark eingeschränkt. Damit im konkreten Fall schnell reagiert werden kann, müssen die Behörden über grösstmögliche Eigenständigkeit verfügen, um Datenbearbeitungen generell so effizient wie nur möglich gestalten zu können. In diesem Zusammenhang ist zudem zu bedenken, dass Regelungen grundsätzlich auf Verordnungsebene erfolgen und bei Problemen in der Einführungsphase nicht so rasch wieder geändert werden können. Folgende Bearbeitungsrechte sollten deshalb von der registerführenden Stelle (Bundesamt für Justiz) auf die eintragenden Behörden übertragen oder genauer geregelt werden:

- Wird aufgrund der VOSTRA-Meldung eine AHV-Nummer zugeteilt, können Änderungen in den Personalien nur noch von der registerführenden Stelle vorgenommen werden (Anhang 9 Ziffer 1.5). Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb diese Kompetenz nicht auch den eintragenden Behörden zugeordnet wird.
- Die bereits in der UPI-Datenbank geführten Hauptdaten der Person können nur noch durch die ZAS geändert werden (Anhang 9 Ziff. 1.1). Das macht Sinn, da die Daten von ihr früher geprüft wurden und ein Herkunftsnachweis besteht. Hier muss aber noch geregelt werden, wie die eintragenden Behörden solche Daten ändern lassen können.
- Verfügt die Person bei der VOSTRA-Erfassung über keine AHV-Nummer, wird der automatische Zuteilungsprozess bei der ZAS angestossen. Das setzt jedoch voraus, dass die Datenbank verfügbar ist. Was passiert jedoch, wenn dies nicht der Fall ist? Gemäss Bericht zur Strafregisterverordnung kommt ein Systemausfall zwar sehr selten vor. Trotzdem braucht es für einen solchen Fall eine Regelung, damit die Behörden möglichst ungehindert an Daten des Strafregisters gelangen können.

### *zu Artikel 8 Absatz 1 Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug von Online-Zugangsrechten*

In litera a ist vorgesehen, dass ein individuelles Recht zur Online-Abfrage erteilt wird, wenn ein Gesetz im formellen Sinn vorsieht, dass die betreffende Behörde Daten online abfragen kann. Es ist Sache der Kantone, die Zugriffsrechte zu definieren. Wie sie dies machen, ist ihnen überlassen. Der Bund hat die Organisationsfreiheit der Kantone zu gewährleisten und darf den Kantonen nicht vorschreiben, dass dies in einem Gesetz im formellen Sinn zu geschehen habe. Es genügt, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht verlangt wird.

### *zu Artikel 9 Zusammenarbeit von registerführender Stelle und den zuständigen Datenschutzorganen bei der Kontrolle der Zweckkonformität von Abfragen*

Die Kontrolle der korrekten Datenerfassung kann die registerführende Stelle weitgehend selbständig durchführen. Für die Kontrolle der korrekten Datenabfrage braucht die Stelle jedoch Zugang zu nicht in VOSTRA gespeicherten Geschäftsdaten der betroffenen Behörde, um nachvollziehen zu können, ob der in VOSTRA angegebene Abfragezweck allenfalls nur vorgeschoben war. Im Normalfall dürften diese Kontrollen schriftlich durchgeführt werden.

Die zuständigen Datenschutzorgane der Behörden sollen die registerführende Stelle bei den Kontrollen unterstützen. Damit diese zielgerecht durchgeführt werden können, sollte jedoch nur eine Person pro Kanton zuständig sein. Nur so sind fachliches Wissen, Erfahrung und einheitliche Vorgehensweise garantiert. Da die Kantone jedoch über unterschiedliche Datenschutzgesetzgebungen verfügen, kann es durchaus sein, dass in gewissen Kantonen mehrere Personen diese Aufgabe wahrnehmen. Deshalb wäre es von Vorteil, wenn die Bestimmung die Möglichkeit zuliesse, dass das Datenschutzorgan der Koordinationsstelle sämtliche Kontrollen begleiten könnte.

### *zu Artikel 14 Weitergabe anonymisierter Daten*

Es ist eine Grundlage zu schaffen, damit Behörden ihre eigenen Daten abfragen oder zumindest bei der registerführenden Stelle anfordern können. Dies ist insbesondere für statistische Erhebungen von Bedeutung. Bisher wurden solche Begehren immer abgelehnt. Der Aufwand für die registerführende Behörde wäre klein, da die Daten nicht anonymisiert werden müssen und die technischen Voraussetzungen dafür vorhanden wären. Der Nutzen für die anfragenden Behörden wäre sehr gross.

### *zu Artikel 22 Einzutragende nachträgliche Entscheide und ihre Struktur*

Im Anhang 3 werden alle Daten der einzelnen nachträglichen Entscheide umschrieben. Es ist vorgesehen, bei jedem nachträglichen Entscheid die elektronische Kopie (Anhang 3 Ziff. 1.7) separat zu speichern. Der nachträgliche Entscheid ist jedoch im Grundurteil ersichtlich und bereits gespeichert. Daher macht es nur dann Sinn, diesen zu speichern, wenn der nachträgliche Entscheid in einem selbständigen nachträglichen Verfahren (Artikel 363 Strafprozessordnung) ausgesprochen wurde. Wenn jeder nachträgliche Entscheid einzeln abgelegt werden müsste, stellt das für die Behörden einen deutlichen Mehraufwand dar. Die Entscheide werden nämlich in den meisten Fällen elektronisch im Grundurteil abgelegt. Bei nachträglichen Entscheiden dürfte dies technisch jedoch schwierig sein.

Die nachträgliche Bildung einer Gesamtstrafe bei bedingter Entlassung wird als Mutation im Grundurteil eingetragen (Abs. 1 Bst. b Ziff. 4). Dies wird mit geringeren Kosten bei der Umsetzung begründet. Dieses Vorgehen entbehrt jedoch jeglicher Logik von VOSTRA und führt zu Unsicherheiten. Zudem ist der Eintrag dann gar nicht möglich, wenn das Grundurteil von einem anderen Kanton eingetragen wurde. Hier braucht es eine korrekte Eingabemethode.

### *zu Artikel 23 Eintragung von elektronischen Kopien von Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden*

vgl. Ausführungen zu Artikel 22

### *zu Artikel 25 Automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung*

VOSTRA generiert Systemmeldungen an Behörden, welche diese zur Datenbearbeitung verpflichten. Dazu haben wir folgende Anliegen:

- Meldungen sollen nicht täglich abgesetzt werden. Die dafür notwendigen Zeitintervalle sollen von den Nutzerinnen und Nutzern selber gesteuert werden können. Zudem sollten Meldungen automatisch nach Behörden aufgeteilt werden, um Weiterleitungen zu vereinfachen und damit Zeit zu sparen. Bisher enthielten die sogenannten Rückfallmeldungen immer wieder Fehler, die im neuen System unbedingt korrigiert werden müssen.
- Bei hängigen Verfahren muss bei Fahndungen eine Sperrfrist eingetragen werden können, damit solche Meldungen nicht immer wieder erscheinen.
- Wird eine bedingt gefällte Strafe oder eine bedingte Entlassung aus dem Straf- und Massnahmenvollzug widerrufen, ohne dass eine Gesamtstrafe gebildet wurde, müssen grundsätzlich die für den Vollzug des widerrufenen Urteils oder der vollziehbar gewordenen Reststrafe zuständigen Behörden durch die Urteilsbehörden informiert werden. Die gemäss Artikel 4 Strafregisterverordnung den eintragenden Behörden auferlegte Pflicht zur Meldung von diesen Widerrufsentscheiden an die Vollzugsbehörden ist somit als zusätzliche Absicherung gedacht und wurde aus der aktuellen VOSTRA-Verordnung übernommen. Auf die Automatisierung solcher Meldungen wurde jedoch verzichtet, um die Inkraftsetzung des neuen Systems nicht zu gefährden. Diese Meldungen sollen aber sobald wie möglich programmiert werden, da es im Interesse der Strafbehörden ist, dass sämtliche Urteile und Reststrafen auch vollzogen werden.
- Bei neu eingetragenen, hängigen Untersuchungen soll eine Meldung an diejenigen Staatsanwaltschaften erfolgen, die bereits ein Strafverfahren führen. Dies ist eine wichtige Information im Strafprozess.
- Meldungen sollen – soweit möglich – direkt an die betroffenen Behörden und nicht via registerführende Behörde übermittelt werden (Art. 25 Abs. 1, Art. 56 und Art. 58 Strafregisterverordnung).

*zu Artikel 28 Automatisch protokollierte Daten bei Online-Abfragen zugangsberechtigter Behörden*

Diese Bestimmung regelt im Anhang 6 die Protokollierung der Daten bei Online-Abfragen. Die Protokolle können von der registerführenden Stelle (Art. 3 Abs. 2 Bst. g Strafregistergesetz) und von den betroffenen Personen (Art. 57 Abs. 2 Strafregistergesetz) eingesehen werden. Um die Rechtmässigkeit der Abfrage überprüfen zu können, muss jede Abfrage rekonstruierbar sein. Als Hilfestellung können Nutzerinnen und Nutzer, die eine Abfrage tätigen, den Kontext der Abfrage vor dem Auslösen der VOSTRA-Suche als Freitext erfassen. Das Erfassen solcher Kontext-Informationen ist freiwillig. Diese Informationen können von betroffenen Personen bei der Ausübung des Auskunftsrechts eingesehen werden (Anhang 6 Ziff. 4). Wir erachten dies nicht für richtig. Es handelt sich hierbei nämlich um einen internen Bearbeitungsvermerk, der nicht veröffentlicht werden sollte. Zudem ist die Erfassung freiwillig.

*zu Artikel 29 Daten bei Online-Bestellung eines Auszuges aus einem ausländischen Strafregister*

Diese Bestimmung regelt, welche Daten bei Bestellungen eines Ausland-Auszugs im System ersichtlich sind. Das heutige System muss in diesem Bereich verbessert werden. Zu solchen Bestellungen liegen nämlich sehr wenige Daten vor. Wichtig ist, dass sämtliche Bestelldaten (gemäss Anhang 7 Ziff. 5) einsehbar sind, auch wenn die Person nicht in VOSTRA verzeichnet ist (keine Strafuntersuchungen und Urteile). Dies ist nämlich aktuell nicht der Fall.

*zu Artikel 33 Zeitpunkt der Eintragung von Grundurteilen, von nachträglichen Entscheiden, sowie von nachträglich erfassten Vollzugsdaten*

Schweizerische Grundurteile und nachträgliche Entscheide sind innerhalb einer Woche nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft einzutragen (Abs. 1). Elektronische Kopien von nachträglich begründeten Entscheiden sind ebenfalls innerhalb einer Woche einzutragen (Abs. 5 Satz 2).

Wir erachten die Frist von einer Woche als zu kurz. Diese sollte unbedingt bei zwei Wochen belassen werden. Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist muss nämlich jeweils noch einige Tage zugewartet werden, falls ein allfälliges Rechtsmittel mit B-Post ergriffen worden ist. Anschliessend muss der Fall administrativ verarbeitet und an die eintragende Behörde (oftmals noch physisch) gesandt werden. All dies braucht Zeit. Eine Frist von lediglich einer Woche ist dafür zu kurz. Das gilt auch für den Eintrag eines nachträglich begründeten Entscheids. Zudem erachten wir die Formulierung «nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft» für unklar und schlagen die Formulierung «nach unbenütztem Ablauf der Rechtsmittelfrist» vor.

*zu Artikel 34 Zeitpunkt der Eintragung von hängigen Strafverfahren*

Das Eintragen hängiger Strafuntersuchungen ist für Strafbehörden sehr wichtig. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass Verfahren oftmals zu spät erfasst und so nicht zusammengeführt werden können. Daraus resultiert ein enormer Nachteil für die Strafbehörden. Es fehlen wichtige Erkenntnisse, da statt eines Verfahrens mehrere geführt werden müssen. Wir erachten eine Frist von drei Arbeitstagen daher für sinnvoll. Wir sind jedoch der Ansicht, dass die formelle Eröffnung der Untersuchung (Abs. 1) oder die Ausfertigung des Strafbefehls (Abs. 2) für die Fristansetzung nicht geeignet sind. Die formelle Eröffnung hat allein deklaratorischen Charakter und sagt nichts darüber aus, ab welchem Zeitpunkt eine Untersuchung geführt wird. Der Fall kann tagelang ohne formelle Eröffnung unbearbeitet bleiben. Entscheidend muss der Eingang des Falles sein d.h. also die materielle Eröffnung der Untersuchung.

*zu Artikel 46 Besonderheiten bei gedruckten Auszügen, die keine Straftaten enthalten*

Behördenauszüge und ein Privatauszug, die keine Straftaten enthalten, sollen stets die Angabe enthalten, dass die gesuchte Person nicht im Strafregister verzeichnet ist. Eine solche Behauptung ist nur bei Abfragen mit dem höchsten Zugangsprofil «Behördenauszug 1» immer korrekt. Eine Behörde, die mit einem weniger umfassenden Abfrageprofil auf VOSTRA zugreift und gewisse Daten daher nicht sehen darf, soll demnach bewusst im Glauben gelassen werden, dass die Person kein bekanntes strafrechtliches Vorleben hatte. Wir erachten dies nicht als korrekt. Mindestens soll die Art des Behördenauszugs aus Gründen der Transparenz mit der entsprechenden Nummer gekennzeichnet sein. Es ist ja grundsätzlich bekannt, dass es abgestufte Auszüge gibt.

*zu Artikel 50 Absatz 1 litera b und g Präzisierung einzelner Zugangszwecke für kantonale Migrationsbehörden*

Wir gehen davon aus, dass gestützt auf diese Bestimmung Migrationsbehörden auch im Fall einer Rückstufung und beim Wegweisungsvollzug das Strafregister-Informationssystem VOSTRA konsultieren können

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker  
Regierungsrat